

УДК 349.4 (477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.19>

Терещук В.С.

*здобувач кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Постановка проблеми. Першопричинами екологічних проблем України сьогодні є неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, стан контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення. Крім того, сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, внаслідок чого стан земельних ресурсів України близький до критичного. Однією із причини виникнення такої ситуації виступає використання недосконалих технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтація на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігнорування природоохоронної складової частини та негативні наслідки в довгостроковій перспективі [1]. Отже, питання управління в галузі використання та охорони земель, у тому числі земель морського транспорту, є вкрай актуальними та потребують дослідження.

У контексті вищезазначеного доцільно назвати праці вітчизняних наукових досліджень таких вчених, як: А.П. Гетьман, Г.І. Балюк, В.І. Курило В.І., А.М. Мірошніченко, М.В. Шульга та ін. Проте питанням щодо управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту сьогодні не при-

діляється належної уваги, що є підставою для здійснення даного дослідження.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є проведення аналізу деяких питань управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту та дослідження його основних функцій.

Виклад основного матеріалу. Самостійне місце у складі земельного фонду України займають землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Зазначені землі за своїм основним цільовим призначенням відрізняються від інших категорій земель, оскільки їх використання пов'язане з обслуговуванням несільськогосподарських потреб, тобто вони виконують роль просторової операційної бази, території, на якій розміщуються спеціальні об'єкти. Цільове призначення таких земель відображається безпосередньо в їх найменуванні: землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та землі іншого призначення. Критерієм такого поділу є характер спеціальних завдань, для здійснення яких призначені та надаються земельні ділянки [2, с. 241].

Особливого значення набувають землі транспорту, до яких відповідно до земельного законодавства належать землі, що надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту і дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту (ст. 67 Земельного кодексу України).

У свою чергу, окреме місце серед земель транспорту займають землі морського транспорту. Відповідно до ч. 1 ст. 69 Земельного кодексу України до земель морського транспорту належать землі під: а) морськими портами з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту; 2) гідротехнічними спорудами і засобами навігаційної обстановки, судноремонтними заводами, майстернями, базами, складами, радіоцентрами, службовими та культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт.

Як слушно підкреслюється в літературі, землями морського транспорту є дві відносно самостійні групи земельних ділянок. До першої належать ті, що використовуються як просторова база для розміщення морських портів із набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуваннями, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту. І другу групу становлять землі, на яких розташовані будівлі та споруди, що обслуговують морський транспорт [2, с. 242].

Однією з особливостей правового регулювання використання та охорони земель транспорту є те, що режим використання земель залежить від виду та об'єктів транспорту, для експлуатації якого необхідно виділення земельної ділянки відповідного цільового призначення. Крім цього, зазначені землі характеризуються шкідливим характером виробничої діяльності розташованих на них підприємств, що, у свою чергу, зумовлює необхідність раціонального використання даної категорії земель із урахуванням особливостей управління в галузі використання та охорони земель, у тому числі і земель морського транспорту.

Управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту ґрунтується на принципах та функціях управління в галузі використання та охорони земель

взагалі, проте має свою специфіку, яка залежить від впливу рівня ведення транспортного господарства на цих землях, від форм використання земель морського транспорту, системи заходів щодо охорони даних земель тощо.

Як підкреслюється в літературі, такі терміни, як «управління в галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин», використовуються як синоніми [3, с. 333]. Г.О. Аксеньюк зазначав, що управління є безпосередньо завідування землями, що полягає в реєстрації та обліку землі, яку вже відведено вищим органом для певної мети; в розподілі її всередині певного відомства; в контролі за її належним використанням [4, с. 304]. А.П. Гетьман розглядає управління у сфері використання та охорони земель як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель всіма суб'єктами господарювання в межах, визначених земельним законодавством України [5, с. 179].

Із точки зору С.О. Боголюбова, державне управління в галузі використання і охорони земель може виражатися у двох принципово різних якостях: 1) управління держави – власника землі, нерухомого майна (господарське управління); 2) управління держави – органу влади, тобто суверена, який володіє територіальним верховенством по відношенню до всіх земель незалежно від форм власності. Отже, в першому випадку земля, будучи об'єктом управління, є для державних органів об'єктом їхньої господарської діяльності, а у другому – територією, тобто просторовим кордоном. Таким чином, з одного боку, земля виступає як об'єкт, на який поширюються владні функції держави, з іншого – як об'єкт господарської діяльності. Звідси відмінності в методах регулювання відносин, що виникають із приводу здійснення владних функцій держави і з приводу господарських відносин, пов'язаних із використанням і охороною земель [6, с. 161].

Отже, під управлінням у галузі використання та охорони земель морського транспорту необхідно розуміти організаційно-правову діяльність уповноважених органів, спрямовану на створення умов для раціонального використання та охорони земель усіма суб'єктами господарювання, які мають право на земельні ділянки у сфері морського транспорту, щодо практичного здійснення цілей і завдань у цій галузі, в межах, визначених законодавством України.

Цілі та завдання управління у сфері використання та охорони земель морського транспорту досягаються виконанням відповідними органами ряду функцій, які необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони земель.

Функції управління представляють собою види (напрями) діяльності уповноважених органів, які становлять єдиний механізм щодо регулювання використання та охорони земель. В умовах сучасного розвитку земельного законодавства сутність і зміст деяких функцій зазнають змін. Функції управління значно збагачуються, з'являються їхні нові провадження, оновлюється суб'єктний склад [7, с. 261].

Серед основних функцій, які складають зміст управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту, можна виділити моніторинг земель, планування використання та охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення контролю за використанням та охороною земель тощо.

Надзвичайно важливу роль у здійсненні державної земельної політики відіграє державний контроль за використанням та охороною земель, який є однією із форм досягнення управлінської мети, а саме забезпечення своєчасності виконання управлінських рішень у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів [8, с. 153].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» основними принципами здійснення державного контролю за викорис-

танням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель [9].

Так, на початку 2020 року Управліннями з контролю за використанням та охороною земель, що діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях, здійснено 436 заходів державного контролю за використанням та охороною земель, за результатами яких виявлено 358 порушень земельного законодавства. Також проведено заходи державного нагляду щодо додержання суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель. За вказаний період нараховано шкоду, заподіяну внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу тощо [10].

Однією з головних особливостей контролю у сфері використання та охорони земель морського транспорту слід вважати найбільш виражену порівняно з іншими землями екологічну спрямованість даного виду контролю. Щодо земель морського транспорту, то контроль за використанням та охороною цих земель має бути спрямований, перш за все, на забезпечення екологічної безпеки.

Посилення екологічної спрямованості контролю за використанням та охороною земель морського транспорту зумовлене об'єктивними факторами, які пов'язані: 1) зі збільшенням кількості вантажів та їх навантаженням на морські порти; 2) зі збільшенням викидів забруднюючих речовин, із перевантаженням вантажів на морські судна, що негативно впливає на стан земель

та навколишнє природне середовище в цілому. Отже, здійснення належного контролю за додержанням екологічних вимог буде важливим заходом із забезпечення належної охорони земель морського транспорту, екологічної безпеки [11, с.101].

Проте ефективність здійснення та впровадження контролю за використанням та охороною земель морського транспорту на сьогодні є не достатньо опрацьованою.

Наступна функція управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту, на яку необхідно звернути увагу, – моніторинг земель. Відповідно до п. 1 «Положення про моніторинг земель», затвердженого Постановою КМУ від 20 серпня 1993 р. № 661 [12], моніторинг земель – система спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Отже, в першу чергу, це інформаційна система спостережень, за допомогою якої відбувається збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про якісний стан земельних ресурсів, крім цього, за допомогою зібраної інформації можуть бути розроблені відповідні рекомендації для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану земель. Також дані, отримані під час здійснення моніторингу земель, повинні слугувати основою для ведення державного контролю за використанням та охороною земель та основою для ведення державного земельного кадастру.

Проте під час здійснення зазначеної функції управління спостерігаються деякі недоліки. Так, практичне здійснення заходів із моніторингу земель протягом останніх десятиріч фактично не відбувалося, що пов'язано, безперечно, як із відсутністю цільового бюджетного фінансування на вказані потреби, так і з принципово помилковою системою організації моніторингу, адже функції з його здійснення наразі покладені переважно на різні центральні органи виконавчої влади, а не спеціалізовану дослідницьку установу [13, с. 22].

Крім цього, земельним законодавством не передбачено проведення моніторингу з урахуванням специфіки визначених законодавством кожної з категорій земель, у тому числі і земель морського транспорту. Такий підхід законодавця навряд чи можна вважати правильним, оскільки кожна з категорій земель має свій особливий правовий режим використання.

Наступна функція, яка входить до змісту управління в галузі використання та охорони земель, в тому числі і земель морського транспорту, – землеустрій. Відповідно до ст. 181 Земельного кодексу України землеустрій визначається як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про землеустрій» [14] землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі: розроблення документації із землеустрою щодо організації раціонального використання та охорони земель; встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою, в тому числі визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України; надання, вилучення (викупу), відчуження земельних ділянок; встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути); організації нових і впорядкування наявних об'єктів землеустрою; виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивациі порушених земель, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель.

Заходи, передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, в тому числі орендарями. Проте, як слушно підкреслюється в літературі, видається сумнівним віднесення землеустрою до функцій управління – адже така діяльність позбавлена владного примусу [3, с. 356].

Висновки. Усі функції управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту, які розглянуті вище, сьогодні отримали найбільше законодавче закріплення. Утім, під час здійснення тієї або іншої функції виникають деякі недоліки, які

не дають можливості говорити про ефективність управління в галузі використання та охорони земель. Крім цього, не повністю усунена проблема щодо дублювання повноважень державних органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Отже, для характеристики правового режиму земель морського транспорту важливим елементом є управління у сфері використання та охорони даних земель. Забезпечити дієве управління у сфері використання та охорони земель можливо тільки за допомогою налагодженої роботи системи функцій управління, які повинні здійснюватися з обов'язковим урахуванням особливостей правового режиму земель незалежно від форми власності на землю.

Анотація

Статтю присвячено актуальним питанням правового регулювання управління в галузі використання й охорони земель морського транспорту. Наголошується, що управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту ґрунтується на принципах та функціях управління в галузі використання та охорони земель взагалі, проте має свою специфіку, яка залежить від впливу рівня ведення транспортного господарства на цих землях, від форм використання земель морського транспорту, системи заходів щодо охорони даних земель тощо.

Досліджено основні функції управління у сфері використання й охорони земель морського транспорту. Серед основних функцій, які складають зміст управління в галузі використання та охорони земель морського транспорту, виділяються моніторинг земель, планування використання та охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення контролю за використанням та охороною земель тощо.

Підкреслюється, що ефективність здійснення та впровадження контролю за використанням та охороною земель морського транспорту сьогодні є не достатньо опрацьованою. Зазначається, що земельним законодавством не передбачено проведення моніторингу з урахуванням специфіки визначених законодавством кожної з категорій земель, у тому числі і земель морського транспорту.

Наголошується, що забезпечити дієве управління у сфері використання та охорони земель можливо тільки за допомогою налагодженої роботи системи функцій управління, які повинні здійснюватися з обов'язковим урахуванням особливостей правового режиму земель незалежно від форми власності на землю. Встановлено, що для вдосконалення і досягнення ефективного управління землями морського транспорту потрібна дієва система відповідних функцій, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони земель морського транспорту.

Ключові слова: охорона земель, раціональне використання, управління, транспорт, моніторинг, контроль за використанням та охороною земель.

Tereshchuk V.S. Supply management in gallons and protection of land of sea transport

Summary

The article is devoted to topical issues of legal regulation of management in the field of use and protection of land of maritime transport. It is emphasized that the management of the use and protection of land of maritime transport is based on the principles and functions of management in the use and protection of land in general, but has its specificity, which depends on the influence of the level of transport management on these lands, on forms of land use of maritime transport, systems of measures for the protection of land data, etc.

The basic functions of management in the field of land use and protection of maritime transport are investigated. Among the main functions that make up the content of management in the area of land use and protection of maritime transport are land monitoring, planning of land use and protection, land management, maintaining the state land cadastre, exercising control over the use and protection of land, etc.

It is emphasized that the efficiency of exercising and implementing control over the use and protection of the land of maritime transport is not yet sufficiently developed. It is noted that the land legislation does not provide for monitoring taking into account the specifics of each land category, including the land of maritime transport, defined by the legislation.

It is emphasized that effective management in the area of land use and protection is possible only through the proper functioning of the system of management functions, which must be carried out with due regard for the peculiarities of the legal regime of land, regardless of the form of land ownership. It is established that in order to improve and achieve efficient management of land transport of maritime transport requires an effective system of appropriate functions, which are necessary for the optimal organization of rational use and protection of land of maritime transport.

Key words: land protection, rational use, management, transport, monitoring, control over land use and protection.

Список використаних джерел:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
2. Міщук В.В. Особливості правового режиму земель водного транспорту. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 240–243.
3. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник. Київ : Алерта, 2009. 712 с.
4. Аксененок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. Москва : Госюриздат, 1950. 304 с.
5. Гетьман А.П., Здоровко Л.М. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання : монографія. Київ : Ін-т законодавч. передбачень і прав. експертизи, 2004. 216 с.
6. Земельное право : учебник / под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд. Москва : Изд-во Проспект, 2007. 400 с.
7. Земельне право : підручник / М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін. ; за ред. М.В. Шульги. Харків : Право, 2013. 520 с.
8. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія Право*. 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 150–154.
9. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Ст. 1432.

10. Сайт управління Держгеокадастру України. URL : <https://land.gov.ua/rezultaty-zdiisnennia-derzhavnoho-kontroliu-u-sferi-vykorystannia-ta-okhorony-zemel-2/> (дата звернення: 02.03.2020).

11. Терещук В.С. Проблемні питання правового регулювання державного контролю за використанням і охороною земель морського транспорту. *Право і безпека*. 2012. № 5(47). С. 100–105.

12. Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF> (дата звернення: 02.03.2020).

13. Мартин А. Реформування системи моніторингу земель в Україні: напрями та механізми. *Землепорядний вісник*. 2017. № 11. С. 22–25.

14. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.